

Inspection générale des finances

n°2006-M-038-05

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la fonction juridique au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Etabli par

Magali BRABANT

Inspecteur des finances

- Janvier 2007 -

Synthèse

Audits de modernisation

Constats

La fonction juridique au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Cadre de l'audit

L'audit avait pour objet :

- de procéder à une description des différents intervenants dans la fonction juridique au sein du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Minéfi) et de leurs modalités de fonctionnement ;
- d'examiner le rôle, le fonctionnement et l'organisation de la direction des affaires juridiques (DAJ) et sa valeur ajoutée ;
- de porter une appréciation sur l'efficience des processus et de l'organisation interne du Minéfi dans le domaine juridique ;
- de formuler des propositions opérationnelles visant à rationaliser l'organisation interne du Minéfi.

2. Constat

- **L'organisation de la fonction juridique résulte essentiellement d'évolutions empiriques.**
  - ✓ Les directions opérationnelles ont adopté des modes de fonctionnement très divers, en fonction de leurs besoins et habitudes.
  - ✓ Les modes d'intervention de la DAJ, créée en 1998, sont variables selon le domaine d'intervention considéré :
    - compétence quasi exclusive en matière de marchés publics ;
    - rôle incontesté d'agent judiciaire du Trésor (représentation de l'Etat devant les juridictions de l'ordre judiciaire) ;
    - compétence pour le suivi de la réglementation sur l'ensemble des secteurs d'intervention du Minéfi ;
    - dans tous les autres domaines, la DAJ intervient en tant que prestataire de services au profit des autres directions. Le recours à la DAJ n'est ni obligatoire, ni formalisé. L'association de la DAJ intervient de manière aléatoire et selon des modalités qui posent parfois problème (demandes ponctuelles, parfois tardives, information insuffisante sur le contexte ; réponses de la DAJ ressentie comme trop abstraite, identification personnelle de l'interlocuteur limitée ou absente, prise en compte du contexte directionnel perfectible).
- **L'organisation du Minéfi diffère de celle des autres organismes publics et privés.**
  - ✓ De nombreux ministères se sont récemment dotés d'une direction des affaires juridiques au champ d'intervention plus précis et plus large que la DAJ du Minéfi.
  - ✓ La plupart des grandes entreprises ont une fonction juridique fortement centralisée au sein d'une direction unique, doublée souvent au sein des structures opérationnelles d'une organisation « matricielle » (rattachement hiérarchique des juristes à leur structure opérationnelle, rattachement fonctionnel à la direction juridique).

MINEFI - DGME - 2007

Audits de modernisation

Propositions

La fonction juridique au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Recommandations

Sans remettre en cause la complémentarité actuelle entre les directions opérationnelles et la DAJ, une optimisation de la répartition des compétences peut être recherchée :

- Identifier au sein des directions opérationnelles des référents juridiques, constituant le point d'entrée privilégié des interlocuteurs externes et de la DAJ ; constituer un réseau de correspondants, qui serait animé par la DAJ
- Poursuivre l'élaboration d'instruments de mesure et de pilotage de l'activité juridique des directions du Minéfi
- Conforter le positionnement transversal de la DAJ dans le domaine de l'expertise et de la veille juridique en précisant son rôle et ses modes d'intervention
- Développer l'association de la DAJ au choix et à la mission des avocats-conseils. Lui transmettre les productions des avocats conseils et des conseillers juridiques afin de disposer d'une base centralisée d'expertises et de capitaliser les compétences apportées par ces prestataires. A plus longue échéance, dresser un bilan de ces mutualisations et examiner l'intérêt d'une centralisation plus aboutie
- Elaborer une typologie des contentieux permettant de définir ceux qui nécessitent un avis systématique de la DAJ
- Créer des « pôles d'expertise » au sein de la DAJ, sur des thèmes bien identifiés et à l'égard desquels les besoins sont récurrents
- Formaliser une stratégie de positionnement de la DAJ, définir des indicateurs de suivi de sa performance
- Définir, sur proposition de la DAJ, une organisation plus transversale, en étudiant notamment l'intérêt d'une structure de synthèse et de coordination.

4. Impacts attendus

- Meilleure répartition des compétences juridiques entre la DAJ et les directions opérationnelles
- Rationalisation et optimisation de l'exercice de la fonction juridique au Minéfi.

MINEFI - DGME - 2007

Inspection générale des finances

SOMMAIRE

INTRODUCTION

La notion de "fonction juridique" peut paraître au premier abord, difficile à appréhender. En effet, par construction, l'activité de toute administration publique est encadrée par le droit et consiste du reste souvent à le faire respecter.

Cette difficulté est d'autant plus sensible à l'égard d'une administration centrale comme celle du MINEFI, pour laquelle le traitement de questions juridiques peut, selon les cas, apparaître comme l'essentielle, voire l'unique, finalité de l'administration ou au contraire comme un simple moyen, voire une contrainte.

Il reste que, comme toutes les autres structures publiques ou privées, le MINEFI a dû évidemment faire face à l'importance croissante des questions juridiques dans le traitement des affaires relevant de sa compétence. Il y est sans doute encore plus confronté que toute autre administration compte tenu, d'une part de la diversité de son champ d'intervention et de ses compétences et, d'autre part, de la spécificité des questions juridiques économiques, qui s'inscrivent souvent dans des branches du droit parfois peu familières à l'administration et dans un contexte marqué par une très forte internationalisation.

Ainsi, même si une part importante des fonctions juridiques du MINEFI apparaît indissociable des autres activités de l'administration centrale, le traitement de celles les plus complexes ou les plus techniques, a d'ores et déjà nécessité le développement plus ou moins empirique d'une forme de spécialisation, soit des personnes, soit même des structures. L'audit s'est limité à l'examen des modalités de traitement et d'organisation au sein de l'administration centrale du MINEFI de cette "fonction juridique spécialisée". Il a consisté essentiellement à porter un diagnostic et une appréciation sur le degré et les modalités de cette spécialisation et s'est attaché à formuler des propositions destinées à accroître la qualité et l'efficience du MINEFI en ce domaine.

I. L'ORGANISATION DE LA FONCTION JURIDIQUE RESULTE ESSENTIELLEMENT D'EVOLUTIONS EMPIRIQUES

La fonction juridique n'a pas encore fait l'objet d'une réelle réflexion transversale à l'échelle du ministère. La situation actuelle est donc, dans une large mesure, le fruit de choix – plus ou moins explicites – faits au niveau de chacune des directions opérationnelles, choix qui n'ont pas été véritablement réexaminés lors de la création de la direction des affaires juridiques.

A. Les directions opérationnelles ont logiquement adopté des modes de fonctionnement très divers en fonction de leurs besoins et de leurs habitudes.

Certaines directions ont créé des structures dédiées à tel ou tel aspect de la fonction juridique tandis que d'autres mêlent ces fonctions au sein de chaque structure "métier".

Globalement, le modèle dominant consiste en une absence de spécialisation administrative. La plupart des directions ne font pas apparaître – même facialement – de structures dédiées à la fonction juridique en leur sein. Les différentes tâches (création de normes, conseils et contentieux) sont donc traitées par chacune des unités administratives "de base" (bureaux) dans leur domaine de compétence, ce qui n'exclut évidemment pas, le cas échéant, l'appui de "personnes ressources" spécifiques.

Assez logiquement, cette non-spécialisation domine dans les directions "industrie", dont les anciennes structures juridiques ont servi à constituer une part de l'actuelle DAJ. C'est également le cas, notamment, de la DGTPE[1], de la direction du budget, de la DGCCRF[2] ou de la DGCP, de la DGME et de la DPAEP.

La situation est sensiblement différente en ce qui concerne la matière fiscale. Sa technicité juridique, l'importance et la récurrence des textes en la matière ont en effet conduit la DGI à développer une relativement forte spécialisation avec une fonction contentieuse centralisée au sein d'un service[3], tandis que la fonction normative est globalement assumée par la direction de la législation fiscale[4].

Cette hétérogénéité apparente d'organisation au sein du ministère peut en grande partie s'expliquer par des différences objectives entre les métiers de chacune des directions. Il est ainsi évident que l'importance quantitative et le niveau des enjeux des contentieux douaniers ou fiscaux justifient l'existence d'une organisation administrative centralisée dédiée à leur pilotage ou à leur suivi, de même que l'existence de la DLF résulte logiquement de la technicité des normes fiscales, de la récurrence de leur modification ainsi que des interactions entre les fonctions de conception normative et d'animation des services déconcentrés.

Mais au-delà des quelques différences objectives, cette situation semble aussi être largement due aux cultures de chacune des directions et aux habitudes acquises. On peut en effet noter, à titre d'exemple, que le contentieux de la consommation peut aussi être porteur d'enjeux très substantiels et que la DGTPE a une activité de production normative non négligeable.

Enfin, il convient de relever que la complexité du traitement de la fonction juridique au sein du MINEFI est encore accrue par le recours plus ou moins fréquent à des prestations de sous-traitance juridique, soit auprès de personnels publics (membres du conseil d'Etat notamment), soit auprès d'avocats ou d'autres personnes privées.

Si ces prestations externes peuvent souvent apparaître à la fois justifiées et source d'économies, il apparaît là aussi que ces pratiques sont peu encadrées : exceptionnelles dans certaines directions (notamment celles de l'industrie), elles deviennent presque systématiques dans d'autres (DGTPE et en particulier APE). Le choix des prestataires est par ailleurs entièrement laissé à l'appréciation des directions utilisatrices, de même que les termes de leurs missions et le contrôle de celles-ci.

---

[1] Sous la réserve, en ce qui concerne la DGTPE, d'une fonction de conseiller juridique occupée par un magistrat détaché, directement rattaché au directeur général. La direction du budget dispose par ailleurs d'un attaché spécialisé dans les questions juridiques mais qui ne bénéficie pas d'un positionnement transversal.

[2] En ce qui concerne la DGCCRF, par exemple, les questions juridiques sont morcelées entre plusieurs pôles juridiques et bureaux sectoriels : le bureau B2 de façon générale pour la coordination juridique (hors directives européennes), le contentieux pénal, les PCR au civil, et une partie du contentieux administratif ; le bureau C3 pour la coordination et le suivi de la transposition des directives européennes ; les bureaux de la sous-direction C pour les questions juridiques ayant trait à la consommation, à la loyauté et à la sécurité ; le bureau B1 pour le contentieux national et communautaire en matière de pratiques anticoncurrentielles et le bureau B3 pour celui relatif aux décisions en matière de concentrations ; enfin, les bureaux sectoriels pour l'élaboration de textes et leur interprétation plus technique. Cette situation a justifié une interrogation du directeur général qui a diligenté un audit spécifique interne à sa direction générale sur ce point.

[3] Une sous direction du contentieux existe également au sein de la DGDDI.

[4] Sous réserve toutefois des taxes affectées qui sont, pour la plupart, suivies par la direction du budget sans que cette attribution ne semble résulter d'une logique particulière.

B. La création, en 1998, d'une direction transversale dédiée à la matière juridique n'a guère simplifié l'organisation du MINEFI en ce domaine

Cette nouvelle direction des affaires juridiques (DAJ), issue de la fusion de différents organes administratifs antérieurs (commission centrale des marchés, agence judiciaire du Trésor, bureaux juridiques de l'ancien ministère de l'industrie), s'est certes vue attribuer une compétence transversale très large en toute matière[5]. Mais en pratique, les choses apparaissent plus complexes : outre son absence presque totale d'intervention dans le domaine fiscal[6], les modes d'intervention de la DAJ sont variables selon le domaine d'intervention considéré, avec une coexistence de domaines d'intervention exclusifs à l'égard de certaines questions juridiques particulières et de domaines d'expertise, facultatifs et "de second niveau", dans toutes les autres matières.

En matière de marchés publics, la DAJ centralise pratiquement en son sein l'ensemble des activités ministérielles en ce qui concerne le normatif et le conseil aux acheteurs centraux de l'Etat[7]. Elle dispose dans cette matière d'une très forte légitimité ministérielle et interministérielle, qui dépasse du reste le strict domaine juridique[8], et sa compétence est du reste incontestée. Cette reconnaissance de la DAJ par l'ensemble de ces partenaires plaide pour un maintien de la fonction « marchés publics » au sein de la DAJ. En effet, cette organisation, outre la qualité des travaux à laquelle elle aboutit, participe à la visibilité et à la légitimité de la DAJ.

On notera néanmoins que cette cohérence et cette légitimité s'arrêtent aux "marchés publics" entendus au sens strict. S'agissant des autres formes de contrats publics, proches économiquement si ce n'est juridiquement, des marchés publics (DSP ou concessions par exemple) la DAJ intervient en tant que de besoin mais de façon moins systématique qu'en matière de marchés[9]. S'agissant des partenariats publics privés (PPP), la "mission d'appui" qui en est en charge n'a pas été rattachée à la DAJ et les relations entre ces deux structures sont limitées.

Le rôle de la DAJ est également clair et incontesté, tant au niveau ministériel qu'interministériel, en ce qui concerne la fonction "d'agent judiciaire du Trésor", c'est-à-dire pour l'exercice du monopole légal de la représentation de l'Etat devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Là aussi, on notera néanmoins que ce domaine d'intervention est strictement délimité aux contentieux judiciaires. En ce qui concerne les contentieux administratifs ou internationaux, la DAJ n'intervient que ponctuellement et à la demande de l'administration concernée. Enfin, les contentieux relatifs au personnel ne sont pas suivis par la DAJ du fait de leur centralisation au sein de la DPAEP.

---

[5] L'article 2 du décret du 2 novembre 1998 dispose que la DAJ "*exerce une fonction de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ou à la demande des autres administrations de l'Etat et de ses établissements publics. Elle coordonne, à la demande du ministre, l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Elle assiste les directions dans l'élaboration des études précédant ces textes. Elle propose au ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, des réformes de la législation ou de la réglementation. Elle analyse et élabore la réglementation relative à la commande publique*".

[6] La DAJ ne revendique aucun rôle dans cette matière et ce point ne semble pas soulever de difficultés dans la mesure où les besoins des utilisateurs semblent satisfaits par les prestations de la DGI ou des autres directions spécialisées. On observera du reste que, dans les entreprises, il est assez courant de distinguer le juridique "classique" des affaires fiscales.

[7] Le conseil aux acheteurs des services déconcentrés de l'Etat et aux acheteurs publics locaux est assuré par la DGCP qui a créé une cellule déconcentrée située à Lyon.

[8] Ainsi les compétences et le rôle de "l'observatoire économique de la commande publique", créé et animé par la DAJ, dépasse largement le strict domaine juridique.

[9] Le rôle interministériel de la DAJ en ce qui concerne ces contrats est très sensiblement moins affirmé qu'en matière de marchés.

Plus récemment, et à la demande du secrétariat général du ministère, la DAJ a développé une activité de "suivi de la réglementation" sur l'ensemble des secteurs d'intervention du ministère. Cette activité consiste en substance, d'une part à centraliser au sein du ministère les données relatives aux transpositions des directives et à la prise des décrets d'application des lois, d'autre part à procéder au relevé prospectif de l'activité normative pour le semestre à venir en vue de l'établissement de la programmation de l'ordre du jour des conseils des ministres. Cette activité nouvelle, cohérente avec la fonction de suivi de la "qualité de la réglementation" incombant au directeur des affaires juridiques a permis – de l'avis général – une amélioration très substantielle des performances du MINEFI dans ce domaine. Selon une logique assez proche, à la demande du cabinet, les demandes d'avis au conseil d'Etat adressées au SGG font désormais systématiquement l'objet d'un avis préalable de la direction des affaires juridiques. On observera que ces fonctions, récentes, sont pratiquement les seules dans lesquelles la DAJ exerce une compétence ministérielle complète, y compris à l'égard du secteur fiscal.

Dans tous les autres domaines d'expertise de la DAJ (droit public, droit privé, droit économique etc.), celle-ci intervient en tant que prestataire de service au profit des autres directions. Le recours à la DAJ n'est donc pas obligatoire ni formalisé. Il s'effectue le plus souvent sous forme de consultation écrite mais peut également prendre la forme d'un simple échange de courriers électroniques ou de participation physique à des réunions de travail.

De manière générale, dans ces domaines, on notera que les demandes d'intervention de la DAJ ne répondent à aucune règle et résultent donc essentiellement des habitudes – diverses selon les directions, voire les personnes – et de la nature des ressources internes disponibles chez le demandeur. De son côté, la DAJ ne s'immisce unilatéralement dans des affaires suivies par d'autres directions que très exceptionnellement et elle n'a pas de lien institutionnel (ou financier) à l'égard des différents conseillers juridiques et avocats intervenant au sein du MINEFI.

En pratique, et bien que les saisines de la DAJ aient tendance à s'accroître, force est toutefois de noter que l'association de la DAJ aux différentes questions juridiques intéressant le ministère reste encore très aléatoire et qu'un certain nombre d'entre elles sont traitées sans que l'hypothèse même de la participation de la DAJ à leur résolution ait été soulevée. Paradoxalement, il n'est pas certain que les affaires les plus sensibles et les plus importantes soient nécessairement celles spontanément confiées à la DAJ.

Surtout, et même lorsque la DAJ est consultée sur le traitement de telle ou telle affaire juridique, les modalités de ces consultations apparaissent problématiques dans la mesure où, tant les conditions de la demande (demandes ponctuelles, parfois tardives, quelquefois sans information suffisante sur le contexte) que la manière de la DAJ d'y répondre (note parfois ressentie comme trop abstraite, identification personnelle de l'interlocuteur limitée ou absente etc.) ne permettent pas une réelle "association" de la DAJ à la résolution du problème de fond.

En matière de conseil juridique, la DAJ se trouve ainsi dans une situation antagoniste où cohabitent des utilisateurs globalement satisfaits de ses prestations[10] et des clients potentiels qu'elle ne parvient pas à capter. Son volume d'activité potentiel est ainsi négativement impacté par plusieurs phénomènes :

- tous les clients potentiels de la DAJ n'ont pas une connaissance précise des prestations offertes ;

[10] Cette satisfaction est particulièrement nette dans le domaine du conseil, pour lequel 98% des clients ont jugé les prestations de la DAJ satisfaisantes ou très satisfaisantes. En matière de contentieux, cette même appréciation est portée par 75% des clients.

- la DAJ souffre, dans certains cas, d'*a priori* négatifs sur sa capacité à répondre rapidement aux sollicitations ou à participer au traitement de problématiques juridiques autrement que par note ;

- les directions estiment majoritairement que l'identification de leurs besoins et du contexte dans lequel elles évoluent est perfectible.

Dans ces conditions, la question juridique apparaît encore très insuffisamment intégrée à la démarche globale de résolution de la question.

II. L'ORGANISATION DU MINEFI DIFFERE DE CELLE DES AUTRES ORGANISMES PUBLICS ET PRIVES

Une démarche comparative permet de constater un décalage certain entre la situation du MINEFI et celle de la plupart des organismes publics et privés comparables.

Ainsi, la plupart des "grands" départements ministériels en France (Défense, Equipement, Education Nationale) ont récemment procédé à une réorganisation de leur fonction juridique quand celle-ci n'avait pas d'ores et déjà été faite (affaires étrangères). Cette démarche s'est en général concrètement traduite par la création de directions d'affaires juridiques de tailles diverses mais dont le champ d'intervention est sensiblement plus précis et plus large que celui de la DAJ du MINEFI, notamment en ce qui concerne les contentieux qui y sont la plupart du temps centralisés dès lors qu'ils atteignent une dimension juridictionnelle. Il semble que cette évolution soit jugée de façon très satisfaisante par les administrations concernées et par le secrétariat général du gouvernement.

La commission européenne a, historiquement, mis en place un service juridique commun aux différentes DG, centralisant une part très importante de l'activité juridique de la commission[11], et dont l'autorité et la sphère de compétence sont incontestés. Certes, l'activité de ce service s'apparente, pour partie, au rôle tenu, en France, par le secrétariat général du gouvernement. Mais ceci est loin d'être son seul rôle et, de fait, le service juridique intervient dans pratiquement tous les dossiers suivis par la Commission quel que soit leur objet.

Enfin, on notera, pour mémoire, l'existence dans de nombreux départements ministériels étrangers, en particulier anglo-saxons, de structures juridiques fortement centralisées autour d'un "general counsel" responsable de toutes les questions juridiques internes au département considéré : à titre de simple exemple, on observera que l'office du general counsel du department of the treasury aux Etats-Unis représente environ 3 500 personnes (dont 2 000 juristes) et a autorité pour l'ensemble des questions juridiques relevant dudit département[12].

De façon évidemment plus difficilement comparable mais néanmoins nette, la plupart des grandes entreprises connaissent une fonction juridique fortement centralisée au sein d'une direction unique, doublée souvent au sein des structures opérationnelles d'une organisation "matricielle" reposant sur un double rattachement des juristes : hiérarchique au sein de leur structure opérationnelle et fonctionnel vis-à-vis de la direction juridique.

---

[11] Le conseil et le contentieux y sont presque intégralement centralisés – sauf les points relevant du "cœur de métier" des DG (concurrence par exemple). La production normative est laissée à l'initiative des DG mais fait l'objet d'un contrôle de second niveau par le service juridique.

[12] Soit, selon l'organisation de sa structure administrative : Banking and Finance, Enforcement and Intelligence, General Law and Ethics, International Affairs, Legislation, Litigation and Disclosure, International Tax, Tax Legislative, Benefits Tax.

Ces évolutions ont en facteur commun de tendre à améliorer la rationalisation de la prestation juridique en développant, en interne au sein de chaque structure concernée, un métier d'expertise juridique de haut niveau autonome par rapport aux métiers fonctionnels.

Il serait évidemment hasardeux de tirer des conclusions trop radicales de ces exemples organisationnels qui concernent des structures parfois très différentes de celle du MINEFI. Néanmoins, il semble également difficile de ne pas s'interroger sur les possibilités d'une approche plus globale et dynamique de la fonction juridique au sein du MINEFI dans un tel contexte.

III. LA RATIONALISATION DE LA FONCTION JURIDIQUE IMPLIQUE UNE MEILLEURE MUTUALISATION DES COMPETENCES

A. La coordination de la fonction juridique et la capitalisation de l'expérience peuvent être améliorées

La dispersion actuelle des compétences, de l'organisation et des responsabilités n'est pas favorable à l'émergence d'une fonction d'expertise interne et peut se révéler source de doublons. Cette organisation participe à une majoration des besoins financiers et humains de l'administration centrale. En termes financiers, on observe ainsi que le recours à des prestataires externes se réalise le plus souvent sans intégrer préalablement les prestations susceptibles d'être offertes par la DAJ. En termes humains, le développement au sein des directions de spécialités de droit ou d'activités voisines, mais différentes, de leur cœur de métier ne constitue pas un phénomène général mais s'observe néanmoins ponctuellement. A titre de simple exemple, on peut noter que la DGI a développé une expertise constitutionnelle avancée alors même que les problématiques constitutionnelles en matière fiscale sont souvent proches de celles que l'on peut trouver dans les autres matières. Si cette expertise est précieuse pour la DGI, elle ne profite pas aux autres directions. Par ailleurs, la DPAEP assure une veille juridique, activité qui est du domaine de la DAJ.

Cette organisation expose par ailleurs le MINEFI à des risques juridiques potentiels. Ainsi, dans certaines matières, toutes les directions ne disposent pas de la masse critique suffisante d'affaires permettant un réel niveau d'expertise : tel est notamment le cas pour un certain nombre de contentieux communautaires qui se trouvent traités par des directions qui n'ont que peu d'expérience en la matière.

Par ailleurs, la visibilité du ministère – et des Ministres – sur les affaires juridiques intéressant le MINEFI est faible : il a fallu attendre les initiatives prises par le SGG et le SGAE pour systématiser un suivi – qui s'avère fort utile – des travaux normatifs. Ce suivi vient d'être prolongé par le SGAE à l'égard des procédures communautaires, sans trouver à ce stade d'organisation équivalente au sein du MINEFI. S'agissant enfin des contentieux nationaux et internationaux, il n'existe encore aucune forme de pilotage interne au ministère. Ainsi, il a notamment été relevé que le défaut de centralisation au sein du MINEFI des affaires suivies devant la CEDH ne favorisait ni le suivi procédural desdites affaires ni l'exécution des décisions.

En ce qui concerne la DAJ, celle-ci se trouve dans une situation relativement paradoxale, avec des "utilisateurs" globalement satisfaits de ses prestations, mais une grande difficulté à capter une clientèle supplémentaire et à être associée à la dimension juridique des grands dossiers du ministère[13].

[13] La privatisation des sociétés autoroutières en constitue un exemple.

Elle ne parvient pas (encore) à s'imposer comme interlocuteur de référence en matière juridique au sein du ministère et, force est de constater que son association effective aux questions juridiques traitées par les directions reste encore largement lacunaire. Il serait sans doute relativement vain de tenter de décomposer précisément l'origine de cette situation dans laquelle se mêlent sans doute, tout à la fois, des doutes (souvent injustifiés) sur sa capacité à identifier les besoins des directions et à répondre efficacement aux problématiques soulevées et, sans doute, parfois, une certaine réticence des directions "clientes" à une intervention qui peut parfois être considérée comme une forme de dépossession.

Il semble peu envisageable qu'une rationalisation des moyens puisse passer par une rigoureuse centralisation de cette fonction juridique au sein d'une direction unique[14]. Elle serait par trop contraire à la culture administrative actuelle et un tel bouleversement génèrerait sans nul doute des difficultés de mise en place et de fonctionnement sans commune mesure avec ses gains supposés. En outre, cette centralisation générale ne semble pas souhaitable dans la mesure où la présence de compétences au sein des directions favorise l'intégration de la dimension juridique dans la conception et le traitement des différents dossiers et permet de prendre en compte le contexte directionnel. La recherche d'une plus grande efficacité du dispositif repose davantage sur une meilleure définition des rôles des différents acteurs et la recherche de synergies.

B. Sans remettre en cause la complémentarité actuelle entre les directions opérationnelles et la DAJ, une plus grande mutualisation des compétences peut être recherchée

Une position raisonnable – pratiquement envisageable à court terme et à moindre coût – consiste donc à ne pas remettre en cause la complémentarité actuelle entre les directions opérationnelles et la direction transversale qu'est la direction des affaires juridiques, mais à rechercher les conditions d'une meilleure mutualisation des compétences entre elles.

Selon cet objectif, les propositions ci-après ne visent donc pas à bouleverser l'organisation du MINEFI. Elles tentent simplement de mettre en place les conditions d'une meilleure prise en compte d'une fonction juridique "de premier niveau" au sein des directions opérationnelles, tout en clarifiant le positionnement de la DAJ dans un rôle d'expertise de second niveau autour d'un certain nombre de "pôles de compétence".

Proposition n° 1

Plusieurs directions se sont dotées de pôles juridiques, de taille modeste, dont les compétences complètent celles des bureaux métiers[15]. Néanmoins, ces compétences juridiques ne sont pas toujours clairement identifiables par les différents interlocuteurs des directions, qu'il s'agisse d'intervenants externes ou de la DAJ elle-même.

Par ailleurs, certaines directions ne disposent pas de référent juridique et l'identification d'une personne ressource doit faire l'objet de recherches répondant à une logique « métier ».

[14] A l'instar, par exemple, du service juridique de la Commission Européenne.
[15] Cf. rapport particulier relatif aux coûts et rendements de la fonction juridique.

Sans remettre en cause la diversité des modes d'intervention des différentes directions opérationnelles en matière juridique, il semble nécessaire de formaliser une organisation minimale (déjà largement existante au sein de plusieurs directions) permettant aux différents interlocuteurs (internes et externes au ministère) d'identifier un référent et de bénéficier ainsi d'un point d'entrée unique sur les questions relevant du domaine juridique. Selon la taille des directions et la nature de leur activité juridique, cette fonction de référent peut constituer une activité à temps plein ou être adjointe à d'autres activités, notamment de coordination.

Outre l'identification d'un référent juridique, la formalisation d'un réseau de correspondants juridiques travaillant en liaison plus étroite avec la DAJ favoriserait le développement d'une fonction juridique plus dynamique. Tout en restant positionnés au sein de chacune de leurs directions, ces référents et correspondants devraient néanmoins se voir reconnaître un lien fonctionnel avec la DAJ qui aurait à leur égard un rôle notamment d'animation professionnelle, d'information et de formation. Ils pourraient, dans certains cas et en accord avec leur direction, participer à des travaux collectifs au sein de la DAJ.

Outre la facilitation de la circulation de l'information, la constitution de ce "réseau juridique" constituerait, s'agissant des correspondants, l'ébauche d'une "filière professionnelle juridique" permettant un déroulement de carrière au sein du MINEFI dans cette spécialité, intégrant le cas échéant une mobilité professionnelle au sein de la DAJ.

Mesures proposées:

- Identification, au sein des directions opérationnelles, de référents juridiques constituant le point d'entrée privilégié des interlocuteurs externes et de la DAJ.

- Constitution d'un réseau de correspondants et animation institutionnelle de ce "réseau juridique" par la DAJ

Moyens nécessaires: Néant (redéploiement sur ressources existantes au sein des directions)

Modalités de mise en œuvre : Identification par les directions opérationnelles des référents et correspondants. S'agissant des référents, leur cadre d'emploi et leur rôle devront être formalisés par une circulaire du secrétaire général, mais il sera nécessaire que ces référents aient un niveau hiérarchique suffisant dans ces fonctions (un rattachement fonctionnel au directeur serait à cet égard souhaitable).

Proposition n° 2

Jusqu'à une date récente, le suivi de l'activité juridique de l'administration centrale ne faisait pratiquement l'objet d'aucune mesure. Cette situation a sensiblement été modifiée du fait de la politique mise en place par le SGG et le SGAE en vue de systématiser le suivi, d'une part des transpositions des directives en droit interne et, d'autre part, des décrets d'application des lois votées[16].

[16] Cette dernière obligation étant du reste formalisée par l'obligation légale de transmettre au parlement un "rapport sur l'application des lois votées" 6 mois après leur mise en vigueur.

Ces obligations de suivi ont été centralisées au sein de la DAJ depuis début 2005. De l'avis général des interlocuteurs rencontrés, cette organisation a considérablement amélioré le fonctionnement du ministère en ce domaine, à la satisfaction générale du cabinet et des services du Premier Ministre et des directions opérationnelles elles-mêmes. Elle a ainsi permis, non seulement un meilleur suivi *ex post* de l'activité du MINEFI mais également un sensible renforcement de la lisibilité *ex ante* des travaux en cours[17]. Par ailleurs, la meilleure identification des travaux législatifs et règlementaires en cours d'avancement a rendu possible une meilleure sélectivité des priorités des travaux ce qui a notamment permis au MINEFI de contribuer à l'amélioration de la situation française au regard des indicateurs de transposition des directives européennes suivis par la Commission.

L'importance de la fonction juridique – dont il a été dit en introduction qu'elle représentait pour partie au moins l'une des raisons d'être de l'administration centrale – justifie le prolongement de cette démarche en vue de systématiser la mise en place d'instruments de pilotage de l'activité juridique de chacune des directions.

Mesure proposée : Poursuite de l'élaboration d'instruments de mesure et de pilotage de l'activité juridique des directions du MINEFI.

Moyens nécessaires : Néant.

Modalités de mise en œuvre : Animation par la DAJ, sous l'égide du secrétariat général du ministère, d'un groupe de travail mobilisant les directions opérationnelles et visant à formaliser des indicateurs pertinents permettant le suivi tant de la quantité que de la qualité de l'activité juridique des directions au moins en ce qui concerne l'activité normative et de contentieux. Les indicateurs ainsi définis pourront être intégrés à la démarche de performance des directions les plus concernées.

Proposition n° 3

La DAJ souffre encore des conditions de sa création, sous forme d'agglomération de services préexistants, "plaqués" sur un existant ministériel. Cette création n'a pas donné lieu à l'élaboration d'une "doctrine d'emploi" claire vis-à-vis des autres directions. Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le rôle précis de la direction des affaires juridiques par rapport aux directions opérationnelles reste largement flou tandis que les méthodes de travail et les politiques de saisine des directions vis-à-vis d'elle dépendent des habitudes et non d'une organisation rationnelle.

Dans ce contexte, le développement des synergies entre la DAJ et les autres directions de Bercy passe par une valorisation de l'offre de services. En la matière, il appartient notamment à la DAJ de faire connaître à l'ensemble de ses clients ministériels et interministériels les prestations qu'elle est en mesure d'offrir et les modalités d'une coopération fructueuse.

[17] Notamment en vue de la préparation de la programmation semestrielle des conseils des ministres.

Il apparaît en effet que tous les clients potentiels de la DAJ n'ont pas une connaissance précise des prestations qu'elle est susceptible de fournir, des modalités de sa saisine et des interlocuteurs à solliciter. La mission n'a effectivement pas trouvé, en dehors des textes instituant la DAJ, de support de communication permettant de présenter à ses éventuels clients les prestations que la DAJ peut offrir ou les modalités de sa saisine. Si les directions avec lesquelles la DAJ entretient des liens étroits connaissent de fait son fonctionnement, la diffusion d'un « mode d'emploi » de la DAJ au sein du ministère mais également en direction des partenaires externes, permettrait de présenter ses potentialités à des clients plus occasionnels et d'accroître ainsi le degré de sécurité juridique de leurs opérations.

La définition de ce « mode d'emploi » pose par ailleurs la question du rattachement de la DAJ au secrétariat général. Il ne paraît pas souhaitable d'y donner suite dans la mesure où un tel rattachement ne serait pas cohérent avec la vocation interministérielle de cette direction. Néanmoins, il importe que des liens étroits existent entre le secrétariat général et la DAJ pour la mise en œuvre d'actions ministérielles.

Mesure proposée : Conforter le positionnement transversal de la DAJ dans le domaine de l'expertise et de la veille juridique, préciser son rôle et ses modes d'intervention.

Moyens nécessaires : Néant

Modalités de mise en œuvre : Elaboration d'un "mode d'emploi" afin de valoriser l'offre de services et de clarifier les procédures de saisine et de réponse de la DAJ.

Proposition n° 4

S'il est souhaitable que les directions opérationnelles soient en mesure de développer une expertise juridique interne de premier niveau pour les matières les concernant, les besoins complémentaires devraient naturellement conduire ces directions à saisir la structure d'expertise ministérielle, soit la DAJ. A ce jour, tel n'est pas le cas et il apparaît que les différentes directions peuvent, dans certains cas, avoir prioritairement recours à des prestataires externes (conseiller juridique[18] ou avocat-conseil) avant – et souvent à la place – de toute recherche de compétence interne au MINEFI.

Le recours à ces formules d'externalisation n'est évidemment pas contestable en tant que tel dans la mesure où il permet souvent d'obtenir une prestation rapide et de bonne qualité.

Il reste que ce type d'interventions non concertées avec la DAJ peut conduire à un doublonnement des compétences par rapport à celle-ci et en toute hypothèse ne permet pas une mutualisation des travaux ainsi effectués. Par ailleurs, cette pratique ne permet pas de bénéficier de la connaissance qu'a pu acquérir la DAJ à l'égard de certains de ces prestataires pour le choix de ceux-ci, voire pour la négociation de leurs tarifs. Elle peut aussi, dans certains cas, placer le ministère dans une situation d'excessive dépendance à l'égard de certains de ces prestataires, lesquels peuvent en effet se trouver pratiquement en position de partenaires incontournables alors même que la qualité de leurs prestations n'est plus réellement contrôlable faute de compétence en interne.

[18] Vacations assurées par des membres du Conseil d'Etat.

Dans ce contexte, il semble important de mieux associer la DAJ à ces prestations externes selon une triple optique :

- inciter les directions à s'appuyer sur la DAJ pour choisir un prestataire externe ;

- offrir aux directions un appui pour l'appréciation des prestations fournies par les avocats-conseils,

- disposer d'une « banque de données » des productions des avocats et conseillers juridiques permettant de disposer d'une vision d'ensemble et de capitaliser les connaissances acquises grâce à ces productions.

Pour atteindre ces objectifs, il importe d'une part que la DAJ participe au choix des avocats conseils et à l'appréciation de leurs prestations et, d'autre part, quelle soit destinataire des productions de ces avocats ainsi que des conseillers juridiques.

Une fois cette mutualisation opérée et après que la DAJ aura mis en œuvre les évolutions proposées *infra*, la question d'une centralisation plus aboutie des prestations externes pourra être examinée.

Mesures proposées :

- Développer l'association de la DAJ au choix et à la mission des avocats-conseils.

- Transmettre les productions des avocats conseils et des conseillers juridiques à la DAJ afin de disposer d'une base centralisée d'expertises et de capitaliser les compétences apportées par ces prestataires.

- A plus longue échéance, dresser un bilan de ces mutualisations et examiner l'intérêt d'une centralisation plus aboutie.

Moyens nécessaires : Néant.

Modalités de mise en œuvre : Circulaire interne du secrétariat général.

<u>Proposition n° 5</u>

Si l'activité normative relève de la fonction "de base" de la plupart des directions de l'administration centrale, tel n'est pas le cas de la gestion des contentieux. Or, si les contentieux de droit privé sont, de plein droit, totalement centralisés au sein de l'agence judiciaire du Trésor, et donc à la DAJ (ce qui ne semble du reste susciter aucune difficulté), celle-ci n'a pas de responsabilité au regard des autres contentieux dont elle ignore l'existence dans la plupart des cas. Or, outre le fait que la gestion d'un contentieux juridictionnel semble, par nature, l'une des fonctions de base d'un métier d'expertise juridique, cette situation présente un certain nombre d'inconvénients pratiques :

- au plan de l'information des Ministres et du suivi des contentieux tout d'abord, puisqu'il n'existe aucune forme de centralisation ni même de systématisation du suivi de ces affaires et de leur calendrier.

- il est en général largement admis que la saine gestion d'un contentieux nécessite une certaine distance avec l'affaire considérée, ne serait-ce que pour pouvoir apprécier avec une certaine objectivité les mérites et les faiblesses de la position soutenue. C'est du reste souvent l'une des fonctions essentielles d'un avocat que de permettre cette distance. Or, s'agissant des contentieux administratifs, l'intervention d'un avocat est exceptionnelle et la direction considérée se trouve donc, en général, à la fois gestionnaire du fond de l'affaire considérée et de son contentieux.

- enfin, les modes actuels de traitement des contentieux conduisent souvent à ne solliciter que tardivement une expertise juridique. Or, la stratégie de défense nécessite au contraire souvent une prise en compte des problématiques juridiques le plus en amont possible – dès le précontentieux (mise en demeure et avis motivé) en ce qui concerne les affaires européennes.

Une mesure de centralisation de l'ensemble des contentieux à la DAJ[19] permettrait d'une part de disposer d'une vision d'ensemble de l'activité contentieuse et, d'autre part d'unifier les modes de traitement des contentieux judiciaires et administratifs. Elle est cependant confrontée à des difficultés pratiques de mise en œuvre, compte tenu de la présence majoritaire d'affaires relevant du métier opérationnel de la direction considérée (contentieux fiscaux, douaniers, consommation ou concurrence par exemple).

Les mêmes objectifs peuvent en revanche être atteints en mettant en œuvre deux types de mesures :

- organiser un reporting ministériel sur l'activité contentieuse (cf. proposition n°2) ;

- solliciter systématiquement l'avis de la DAJ pour les contentieux à enjeux ne relevant pas directement du métier opérationnel de la direction considérée. Dans cette optique, un groupe de travail animé par la DAJ pourrait définir une typologie des contentieux, notamment sur des critères de montant et/ou de nature de contentieux[20].

Par ailleurs, il pourrait être intéressant dans ce cadre, de reconsidérer la question de l'organisation de la défense des chambres régionales des comptes devant les juridictions administratives. En effet, actuellement c'est la direction de la comptabilité publique qui signe au nom du Ministre, les mémoires que proposent les CRC. Confier cette mission à la DAJ permettrait de mettre fin à la situation de conflit d'intérêts parfois rencontrée, lorsque le contentieux considéré concerne également les services de la DGCP.

Mesure proposée : Solliciter systématiquement l'avis de la DAJ pour les contentieux à enjeux dépassant la compétence sectorielle des directions.

Moyens nécessaires : Néant

Modalités de mise en œuvre : Elaboration d'une typologie des contentieux puis circulaire interne positionnant la DAJ comme source d'expertise obligatoire pour les contentieux à enjeux.

[19] A l'exception des contentieux de personnel centralisés à la DPAEP.

[20] Il semble ainsi important que les contentieux communautaires et constitutionnels fassent l'objet d'un avis systématique de la DAJ.

Proposition n° 6

La sphère de compétence de la DAJ, telle qu'elle résulte actuellement des textes, englobe l'ensemble de la matière juridique. Pour autant, on peut constater que son intervention est évidemment plus facilement recherchée dans certains domaines, très lisibles pour l'extérieur et où son expertise apparaît clairement (tels que les marchés publics).

Par ailleurs la fréquence de ses interventions dans ces domaines n'a pu que favoriser le caractère opérationnel de ses interventions qui sont ainsi reconnues comme une véritable "aide à la décision" dans de nombreux cas.

La DAJ pourrait ainsi développer des "pôles d'expertise" autour de certains thèmes bien identifiés et à l'égard desquels les besoins sont récurrents (droit constitutionnel, droit européen – aides d'Etat, droit de l'entreprise…). Dans les domaines non couverts par un tel "pôle d'expertise", le mode d'intervention de la DAJ devrait alors privilégier le recours à des prestations externes maîtrisées et contrôlées.

Mesure proposée : Création de "pôles d'expertise" au sein de la DAJ.

Moyens nécessaires : Redéploiement interne, repyramidage de certains postes au sein de la DAJ et éventuellement création en nombre limité (sur des emplois de cadres), en fonction des choix d'organisation. S'agissant des affaires européennes, la création d'un poste "d'attaché juridique finances" à Bruxelles devrait être envisagée.

Modalités de mise en œuvre : Mesure d'organisation interne de la DAJ à mettre en place progressivement.

Proposition n° 7

Les propositions précédentes conduisent à modifier sensiblement le positionnement de la DAJ au sein du ministère et nécessitent la formalisation d'une stratégie pluri-annuelle.

Par ailleurs, la culture de pilotage et la responsabilisation des cadres sont peu développées. La DAJ est en effet une direction de techniciens dont le critère de qualité interne quasi-exclusif est la sécurité juridique. Si cette sécurité doit évidemment être au centre de ses préoccupations, elle ne doit cependant pas occulter la nécessité d'une démarche active de pilotage. Or, il s'avère que le mode de fonctionnement actuel se caractérise par :

- l'uniformité du processus d'instruction des dossiers qui tient très peu compte de leur nature ou de leurs enjeux ;
- l'absence de responsabilisation des chefs de bureaux et de leurs adjoints qui interviennent à titre d'expert mais ne disposent d'aucune capacité décisionnelle ;
- une inégale intégration des démarches de pilotage par les sous directeurs. Ce point est renforcé par l'hétérogénéité structurelle de certaines sous directions, en particulier celle en charge du droit économique et de la valorisation (4ème).

En la matière, la DAJ doit se doter d'une démarche de pilotage active qui implique deux types d'actions. En premier lieu, la DAJ doit élaborer un dispositif de contrôle de gestion : il ne s'agit pas de créer une structure dédiée ni de développer des outils spécifiques mais de définir des objectifs stratégiques lisibles et mobilisateurs ainsi que les indicateurs permettant d'en suivre la réalisation et d'en assurer une diffusion interne. En second lieu, la responsabilisation des chefs de bureaux et adjoints doit être améliorée. Il convient de définir l'étendue et les conditions d'une délégation de signature à leur profit.

Mesure proposée : Formalisation d'une stratégie de positionnement, définition et appropriation d'indicateurs de suivi de la performance de la DAJ

Moyens nécessaires : Néant

Modalités de mise en œuvre : Elaboration par la DAJ d'une feuille de route stratégique incluant une réflexion sur son organisation.

Proposition n° 8

Les modalités de travail de la DAJ doivent s'adapter au développement des problématiques transversales.

L'organisation de la DAJ est structurée autour des différentes spécialités de droit. Par ailleurs, elle obéit à une logique très « administrative » dans laquelle les domaines de compétence sont également des domaines, sinon de pouvoir, de forte hiérarchie.

Ce mode de fonctionnement ne permet pas de répondre de façon optimale à des questions qui s'avèrent de plus en plus transversales (1/3 des consultations). Si la DAJ tente de désigner un chef de file pour ces dossiers, son rôle se limite à l'assemblage des briques d'argumentation fournies par les différents bureaux contributeurs. Une note de ce type requiert par ailleurs le visa de l'ensemble des chefs de bureaux et sous directeurs concernés conduisant à un allongement des délais.

La DAJ doit se mettre en capacité de mieux gérer ces sollicitations transversales en systématisant la désignation d'un chef de file et en modifiant son rôle : il importe que celui ci ne soit pas simplement un compilateur mais devienne le garant des délais d'instruction et de la synthèse des argumentations.

Cette évolution de son rôle implique de le doter de nouvelles marges de manœuvre. Le chef de file doit ainsi pouvoir mobiliser les différents collaborateurs compétents en disposant sur eux d'une autorité, sinon hiérarchique, au moins fonctionnelle. Il doit également pouvoir engager la DAJ en s'affranchissant, sauf cas particulier, du visa des sous-directeurs concernés.

Cet objectif peut être atteint soit par une adaptation des processus, soit par une évolution de l'organisation, notamment en positionnant en situation de front office un bureau de la synthèse rénové et rattaché au chef de service. Ces évolutions de la structure doivent cependant être la conséquence des réflexions et travaux menés en matière de pilotage, de transversalité et de valorisation de l'offre de services. L'élaboration d'un organigramme rénové, pour autant qu'elle soit nécessaire, ne sera donc que l'étape finale.

Mesure proposée : Définition, sur proposition de la DAJ, d'une organisation plus transversale, en étudiant notamment l'intérêt d'une structure de synthèse et de coordination.

Moyens nécessaires : Néant (redéploiement interne à la DAJ ou au MINEFI)

Modalités de mise en œuvre : Mesure d'organisation interne de la DAJ sur proposition du DAJ.

CONCLUSION

La fonction juridique au MINEFI s'est construite par strates successives, sans que la création de la DAJ ne soit l'occasion de définir un modèle de coopération optimal.

La mise sous contrôle du risque juridique et la recherche d'une plus grande efficience du dispositif justifient aujourd'hui la mise en oeuvre de plus fortes synergies inter directionnelles. Elles motivent également le positionnement de la DAJ comme expert juridique privilégié dès lors que les compétences nécessaires au traitement d'un dossier ne sont pas présentes, en premier niveau, dans la direction intéressée.

Ces évolutions impliquent en premier lieu la création d'un réseau de correspondants juridiques au sein des directions permettant l'identification simple d'interlocuteurs, la capitalisation de la connaissance juridique et l'instauration de liens fonctionnels plus dynamiques avec la DAJ.

En second lieu, il importe de positionner la DAJ comme l'expert juridique privilégié du MINEFI. Cette orientation conduit à organiser une meilleure mutualisation des connaissances juridiques du ministère. Il importe ainsi que la DAJ puisse accompagner les directions dans leurs recours à des prestations externes et que son expertise soit systématiquement sollicitée pour la conduite des contentieux majeurs.

Ces évolutions impliquent une réflexion sur l'organisation de la DAJ elle-même selon plusieurs axes. Tout d'abord, et sans remettre en cause le constat global de qualité de ses prestations, elle doit se mettre en capacité de fonctionner de façon plus transversale afin de mieux répondre aux attentes des directions. Elle doit également se doter d'une culture de pilotage qui lui fait aujourd'hui défaut et assurer la formalisation d'une stratégie, l'appropriation d'indicateurs de performance et la responsabilisation de ses cadres. Enfin, elle doit s'engager dans une démarche de valorisation de son offre de service, très complémentaire des mesures de coordination évoquées supra, tant pour se faire connaître de l'ensemble de ses clients potentiels que pour être mieux associée aux aspects juridiques des grands projets du ministère. Ces objectifs constituent une évolution culturelle significative pour la DAJ. Ils nécessitent donc qu'elle soit au cœur de la réflexion relative à la rénovation de son mode de fonctionnement mais justifient également un accompagnement pour mener à bien cette réflexion.

La perspective de mesures de centralisation plus abouties pourra être examinée lorsque la DAJ aura mené à bien ces évolutions et après un bilan de l'efficacité des mesures de coopération proposées.

A Paris, le 22 novembre 2006

L'inspecteur des finances

Magali BRABANT

Observations du Secrétaire Général du Minéfi



LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

SERVICE DE LA MODERNISATION

139, RUE DE BERCY
TELEDOC 314
75572 PARIS CEDEX 12

PARIS, LE 23 JANVIER 2007

N° : SM/2007/01/4671

NOTE POUR

LE CHEF DE SERVICE DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES

Objet : phase de contradiction du rapport d'audit sur la fonction juridique au Minéfi

Vous m'avez transmis le rapport provisoire, établi par Madame Magali BRABANT, Inspecteur des Finances, à la suite de l'audit réalisé sur la fonction juridique au Minéfi.

Conformément à la procédure prévue, il a été soumis aux directions pour contradiction avant la rédaction du rapport définitif qui sera mis en ligne. Vous trouverez ci-dessous les observations qu'il appelle. Elles ne portent que sur les mesures proposées et non sur le diagnostic établi :

Proposition 1 :
Les directions sont favorables à l'identification de tels référents mais elles considèrent que leur niveau de rattachement hiérarchique doit être laissé à l'appréciation des directeurs.

Proposition 2 :
Le nombre déjà très élevé des indicateurs existants, dans les contrats de performance, les RAP et pour l'intéressement collectif notamment, n'incite pas à en créer de nouveaux.

Proposition 3 :
Pas d'observation à formuler sur cette proposition.

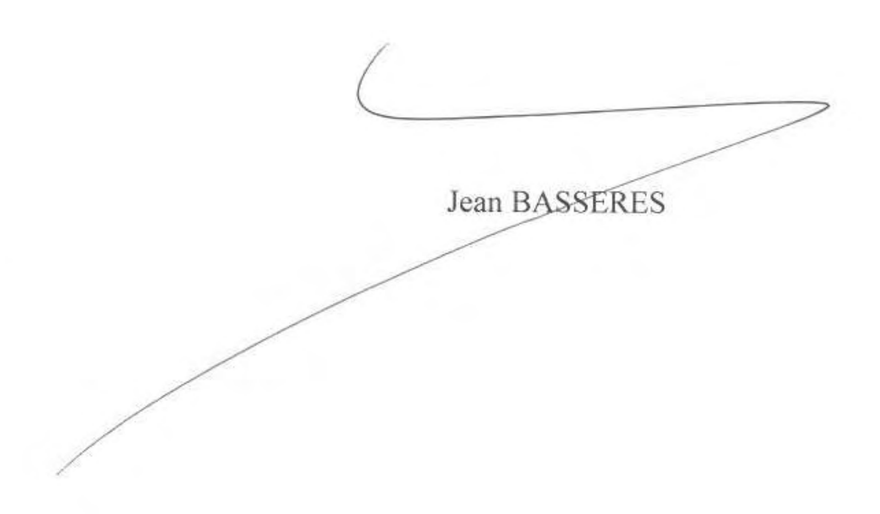
Proposition 4 :
La constitution d'une base de données centralisée, à partir des avis rendus par les experts juridiques consultés, apparaît très intéressante. Toutefois, compte tenu du caractère parfois informel, voire purement oral, de certains de ces avis, il s'avère difficilement envisageable de systématiser leur transmission à la DAJ.

../..



Proposition 5 :
Il convient d'intégrer dans la mesure proposée, la préconisation relative au transfert de la DGCP vers la DAJ de la défense des chambres régionales des comptes devant les juridictions administratives, qui recueille l'accord des directions concernées.
En revanche, les directions redoutent que la centralisation à la DAJ de l'ensemble des contentieux devant la CEDH, la Cour de Justice des Communautés européennes ou les juridictions administratives, génère un allongement significatif de leurs délais de traitement. Elles s'interrogent sur la complexité des circuits avec la DAJ dans la mesure où le SGAE est compétent pour les contentieux relevant du tribunal de 1ère instance de la CJCE, et le SGG pour les contentieux constitutionnels.
Par conséquent, dans un premier temps et avant d'envisager une saisine systématique de la DAJ pour tous les contentieux à enjeux dépassant la compétence sectorielle des directions, il serait souhaitable de constituer un groupe de travail chargé d'établir la typologie des contentieux concernés.

Proposition 6 :
Pas d'observation sur cette proposition.



Nouvelles observations de la mission

Proposition 1 :

Le positionnement hiérarchique peut effectivement être variable selon les directions et la nature de leurs missions. Il importe néanmoins que le référent soit doté du niveau hiérarchique lui permettant de représenter sa direction.

Proposition 2 :

L'esprit de la proposition ne vise effectivement pas à alourdir des dispositifs existants. Néanmoins, et sans adopter une logique standardisée pour toutes les directions, la réflexion a engager sur le pilotage transversal de la fonction juridique ne doit pas exclure, a priori, l'apparition d'indicateurs qu'il serait pertinent de suivre dans une direction donnée.

Proposition 4 :

Sans observation

Proposition 5 :

La réponse n'appelle pas de nouvelle observation de la mission. La constitution d'un groupe de travail pour élaborer une typologie de contentieux, groupe évoqué dans le rapport, est effectivement nécessaire.

A Paris, le 23 janvier 2007

L'inspecteur des finances

Magali BRABANT



INSPECTION GENERALE
DES FINANCES

N° 2006-M-038-01

Mission d'audit de modernisation

RAPPORT PARTICULIER

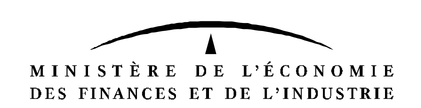
sur

la qualité des prestations de la direction des affaires juridiques

Établi par

Magali BRABANT
Inspecteur des finances

- JUILLET 2006 -



SOMMAIRE

INTRODUCTION

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat ont confié à l'Inspection générale des finances un audit de la fonction juridique du ministère.

Dans ce cadre, le présent rapport porte sur la qualité des prestations de la direction des affaires juridiques (DAJ).

Après avoir analysé, sur la base d'une enquête-qualité, d'entretiens avec les directions clientes de la DAJ et de différents indicateurs, le niveau actuel des ces prestations (I), la mission avance des propositions d'amélioration (II).

I. LA QUALITE DES PRESTATIONS DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES EST RECONNUE MAIS DES ATTENTES COMPLEMENTAIRES SUBSISTENT

A. Les « clients » de la DAJ portent une appréciation favorable sur la qualité de ses prestations

La direction des affaires juridiques a réalisé en 2005 une enquête-qualité visant à apprécier la façon dont ses prestations étaient perçues par ses différents commanditaires. A cet effet, un questionnaire détaillé portant sur les différentes activités de la DAJ (conseil, contentieux, protection des fonctionnaires) a été adressé à 650 clients effectifs ou potentiels. L'exploitation par la mission des 141 réponses reçues permet d'établir une image représentative de la perception qu'ont les directions des prestations de la DAJ.

Les résultats de cette enquête font apparaître que la qualité de l'analyse juridique de la DAJ est reconnue par une très large majorité de ses commanditaires, qu'il s'agisse de prestations de conseil ou de conduite d'actions contentieuses.

En matière de consultations, 98% des clients de la DAJ jugent ses prestations satisfaisantes ou très satisfaisantes dans les différents compartiments du droit.

En matière de contentieux, les commanditaires portent également un jugement très positif sur les prestations de la DAJ.

Ce constat positif repose essentiellement sur la reconnaissance des compétences techniques de la DAJ pour analyser le problème posé et pour conseiller sur l'opportunité juridique d'un recours. La qualité de cette analyse est reconnue par la totalité des personnes ayant eu à traiter un contentieux judiciaire. Cette satisfaction est cependant moins unanime en matière de contentieux administratifs pour lesquels 21% des commanditaires attendent des améliorations.

La mission a complété ce constat en appréciant l'action contentieuse de la DAJ au moyen de deux indicateurs que sont le rendement des contentieux d'une part et les suites des contentieux de légalité d'autre part.

En matière de rendement (cf. rapport relatif au coût de la fonction juridique), l'action directe de la DAJ a permis en 2005 d'obtenir 75% des sommes réclamées dans les contentieux judiciaires en demande, et de limiter les condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat à 13% des sommes demandées par les requérants devant les juridictions civiles et pénales et à 6% des sommes demandées dans les contentieux administratifs.

Outre ces aspects indemnitaires, les contentieux administratifs instruits par la DAJ portent majoritairement sur la légalité des actes. Sur les 120 contentieux de ce type recensés par le bureau 4B pour 2005, la DAJ a obtenu une décision favorable à l'administration dans 83% des procédures clôturées. Les cas d'annulation totale des actes ne représentent que 6% des contentieux.

B. Les commanditaires expriment des attentes complémentaires

Dans ce contexte où les compétences techniques de la DAJ sont reconnues, l'analyse de l'enquête qualité ainsi que les entretiens conduits par la mission avec les différentes directions du MINEFI montrent que les clients de la DAJ expriment des attentes complémentaires.

En premier lieu, la longueur des délais d'instruction des consultations a été fréquemment évoquée par les interlocuteurs de la mission comme pouvant être améliorée. En la matière, l'analyse de l'enquête-qualité et l'examen des délais observés en 2005 permettent d'objectiver la situation.

Il ressort de l'enquête-qualité que les délais de traitement font l'objet d'une appréciation majoritairement positive puisque 80% des personnes considèrent que la DAJ respecte les échéances demandées et que, lorsque aucune échéance n'a été fixée, le délai de réponse est jugé compatible avec le problème à traiter dans 58% des cas.

Par ailleurs, la mission a calculé les délais observés sur les 1 392 réponses par notes ou par courriels substantiels établis par la DAJ en 2005. Ce calcul fait apparaître que le délai moyen de traitement des consultations s'établit à 34 jours. 40% des questions font même l'objet d'une réponse sous quinzaine.

L'antagonisme entre, d'une part la perception des personnes rencontrées par la mission et, d'autre part les réponses à l'enquête qualité et la mesure des délais moyens, provient de deux phénomènes :

- les délais moyens, globalement satisfaisants, s'accompagnent de différés particulièrement longs pour certaines consultations, voire d'absence de réponse. Ainsi 8% des dossiers font-ils l'objet d'un traitement en 3 à 6 mois et 1% des dossiers sont instruits en plus de 6 mois. Par ailleurs, un nombre certes réduit mais non négligeable de consultations demeure sans réponse sans pour autant être classé sans suite.

  A titre d'exemple, l'examen conduit sur les saisines du second semestre 2005 du bureau 1B montre que 2,5% des questions reçues (soit 29) sont demeurées sans réponse.

- les réponses à l'enquête, comme les entretiens réalisés auprès des directions par la mission, mettent en évidence que les clients de la DAJ regrettent l'absence de visibilité sur les délais d'instruction de leurs demandes. Ils indiquent ainsi pouvoir s'accommoder, dans certains cas, de délais d'instruction longs à la double condition d'être informés de la prise en charge de leur question et du calendrier prévisionnel d'instructions, et de disposer de points d'étape réguliers.

Ces dossiers faisant l'objet d'un traitement long ne sont donc pas majoritaires. Ils ont cependant un impact important sur l'image de la DAJ et influencent la perception qu'ont les commanditaires de la qualité des prestations.

En second lieu, ce besoin de visibilité s'exprime en matière de contentieux administratif. Les directions souhaitent ainsi être mieux informées sur le déroulement de ces contentieux et y jouer un rôle plus actif. 60% des personnes ayant répondu à l'enquête qualifient ainsi de moyennes voire décevantes les conditions dans lesquelles elles sont associées au déroulement des procédures.

Enfin, le caractère opérationnel des réponses mérite d'être conforté. En effet, si la clarté des exposés est relevée par 80% des commanditaires, les réponses ne contribuent à la résolution du problème posé que dans deux tiers des cas. Ce constat est lié à deux facteurs :

- d'une part, les utilisateurs estiment que les notes de la DAJ sont particulièrement claires et précises sur l'état du droit mais ne sont pas toujours conclusives. Une amélioration très sensible au cours des dernières années est cependant relevée ;

- d'autre part, l'identification des besoins des directions et du contexte dans lequel elles évoluent et sollicitent la DAJ est jugée perfectible dans 51% des cas. Les directions souhaitent ainsi rendre plus systématique un contact préalable à l'instruction du dossier.

Afin de maintenir son haut niveau d'expertise juridique tout en prenant en compte les attentes complémentaires de ses clients, la DAJ peut renforcer son efficacité et entreprenant une réflexion sur l'organisation de ses processus.

II. UNE REFLEXION SUR L'ORGANISATION DES PROCESSUS DOIT PERMETTRE DE REPONDRE A CES ATTENTES

Les attentes exprimées par les commanditaires de la DAJ ainsi que l'examen par la mission du processus d'instruction des consultations permettent de mettre en évidence trois pistes d'amélioration des prestations de la DAJ.

A. Une meilleure maîtrise des délais doit être recherchée

Le processus d'instruction des consultations par la DAJ se caractérise par son uniformité. A l'exception du bureau 1B « conseil aux acheteurs publics » qui utilise majoritairement la messagerie comme mode de réponse aux consultations, la règle générale veut que les réponses soient formalisées par note visée au minimum du sous-directeur.

Des exceptions à ce principe existent de manière contingente et les chefs de bureaux prennent l'initiative de répondre à certaines demandes urgentes et ne soulevant pas de difficulté de fond par messagerie. Ce dispositif, qui s'applique au demeurant à un nombre réduit de cas, n'est pas organisé et les responsabilités ne sont pas clairement définies.

Les chefs de bureaux disposent ainsi d'une délégation de signature dont il est d'usage qu'elle ne soit pas employée pour répondre aux consultations. Une note écrite doit ainsi faire l'objet du visa successif du chef de bureau puis du sous-directeur et, éventuellement, du chef de service et / ou du directeur. Ce dispositif est particulièrement lourd pour les saisines mobilisant plusieurs sous-directions qui nécessitent le visa de tous les contributeurs au dossier.

Ce circuit de visa conduit à une augmentation significative des délais d'instruction des consultations. A titre d'exemple, les consultations transversales recensées par la 2ème sous-direction conduisent-elles à un doublement des délais d'instruction. Ce phénomène est en partie lié à la complexité des demandes mais il est également très influencé par ce processus de validation.

Si ce dispositif s'avère nécessaire pour des dossiers complexes ou signalés, il présente des limites dans la mesure où il s'applique à l'ensemble des notes émises par la DAJ sans considération de la nature et des enjeux des consultations.

Cette absence de qualification des dossiers, outre l'allongement des délais qu'elle induit, est peu responsabilisante pour les chefs de bureaux et consommatrice de temps pour les sous-directeurs.

Par ailleurs, l'optimisation des délais suppose la mise en œuvre d'une démarche de pilotage plus active et plus systématique. A l'heure actuelle, seule la 3ème sous-direction a mis en œuvre un dispositif organisé de suivi des délais impliquant le sous-directeur ainsi que les chefs de bureaux et leurs adjoints. Cette démarche consiste en un examen hebdomadaire des consultations en instance dont l'objectif est d'identifier les éventuels retards et d'y remédier.

Cette démarche est moins systématique à la 2ème sous-direction et s'avère occasionnelle pour les 1ère et 4ème sous-directions.

Dans ce contexte, la mission propose 3 actions de nature à optimiser les performances de la DAJ :

- les questions reçues doivent faire l'objet d'un accusé de réception dans lequel la DAJ informe le client qu'elle a pris en charge sa demande et lui indique la personne responsable de l'instruction[1] et le calendrier prévisionnel de traitement ;

- ces questions doivent faire l'objet, à leur arrivée, d'une qualification quant aux enjeux et aux risques juridiques, financiers ou médiatiques qu'elles impliquent. Cette qualification, qui peut bien sûr être revue si l'instruction du dossier fait apparaître des difficultés particulières, doit conduire à mettre en œuvre un système de délégation permettant aux chefs de bureaux de signer un certain nombre de notes. Ce dispositif implique cependant une évolution quant à la conception même du rôle des différents niveaux hiérarchiques de la DAJ, qui sont aujourd'hui considérés comme des niveaux d'expertise successifs plus que comme des échelons de responsabilité et de management ;

[1] Cf. titre II-B sur la désignation d'un chef de file.

- la dimension managériale doit être affirmée par la mise en œuvre d'une démarche de pilotage active. Elle doit conduire à une plus grande maîtrise des délais d'instruction des consultations mais également, de façon plus large, à une amélioration globale des prestations. Dans ce cadre, la démarche de performance induite par la LOLF mérite d'être plus ambitieuse d'une part et plus participative d'autre part. L'examen des indicateurs du projet annuel de performance et du budget opérationnel de programme de la direction montre que les niveaux d'objectifs, lorsqu'ils sont définis, sont peu élevés au regard des performances de l'exercice 2005[2]. De plus, plusieurs indicateurs restent flous quant à leur définition même, ce qui explique en partie leur faible appropriation par l'encadrement intermédiaire. Enfin, il convient de souligner que les applications informatiques ne sont jamais perçues comme un outil de gestion et de pilotage mais comme une contrainte externe alors même qu'elles offrent des potentialités intéressantes[3]. L'un des enjeux du nouveau système d'information de la DAJ sera d'être intégré à l'activité courante des agents et d'être perçu et utilisé comme un outil de pilotage.

B. Le caractère opérationnel des avis peut être conforté

Parmi les attentes exprimées par les commanditaires figure le souhait de disposer de réponses plus opérationnelles et contribuant davantage à la résolution du problème posé.

La mission analyse ces demandes comme la résultante de deux phénomènes.

En premier lieu, la DAJ traite un nombre croissant de consultations impliquant une expertise sur plusieurs spécialités de droit[4] sans avoir totalement adapté son organisation à ce type de demandes.

Si un bureau ou, le cas échéant, un sous-directeur pilote est désigné pour assurer la coordination du dossier, son action consiste essentiellement à assembler les éléments d'argumentation préparées par les différents contributeurs. La rédaction d'une note de synthèse transversale remaniant les différents argumentaires reste une exception. De plus, la désignation de ce pilote n'est pas visible des demandeurs, que ce soit au cours de l'instruction ou après réception de la réponse. En effet, et même si les bureaux tentent de coordonner leurs démarches, les commanditaires sont parfois sollicités par plusieurs interlocuteurs de la DAJ souhaitant obtenir des précisions sur leur demande. Les notes de réponse mentionnent par ailleurs l'ensemble des contributeurs au dossier rendant difficile l'identification d'un correspondant auquel les directions pourraient s'adresser pour répondre aux éventuelles questions ultérieures.

Dans ce contexte, la mission propose la désignation d'un chef de file doté de marges de manœuvres effectives. Cela suppose que ce pilote, dont l'identité aura été communiquée au demandeur à réception de sa question, dispose d'une réelle capacité d'action. Cette responsabilisation doit porter aussi bien sur les délais d'instruction dont le chef de file sera garant, que sur l'examen de la pertinence des avis juridiques rendus. Cela implique un remaniement des processus actuels d'instruction des consultations : le chef de file ainsi désigné doit disposer d'une réelle autorité, fonctionnelle et selon les demandes, sur les consultants auxquels il fait appel afin de respecter les délais et doit pouvoir engager la DAJ en s'affranchissant, sauf cas particulier, du visa des sous-directeurs concernés.

---

[2] Le niveau d'objectif de l'indicateur « Taux de réponse en moins de 45 jours » a été fixé à 65% pour 2006 alors que les investigations de la mission le font ressortir à 72% pour 2005.

[3] Par exemple le suivi des dossiers en instance, le nombre de dossiers vivants par consultant …

[4] A titre d'exemple, 1/3 des consultations recensées par le bureau 2A en 2005 fait également intervenir d'autres bureaux.

En second lieu, la formulation d'avis juridiques plus directement opérationnels repose sur une meilleure connaissance des directions et de leur contexte professionnel. La mission a ainsi observé une certaine étanchéité entre les différents « conseillers juridiques » auxquels les directions ont recours, qu'il s'agisse des compétences qu'elle développent ou s'adjoignent en propre, du recours aux prestations de conseillers d'Etat et d'avocats ou des services de la DAJ.

Cette étanchéité n'est pas nécessairement imputable à la DAJ. Néanmoins, celle-ci pourrait jouer en la matière un rôle plus actif visant à favoriser les échanges entre ces différents prestataires, notamment en créant un réseau des correspondants privilégiés au sein des directions. La vocation de ce réseau ne serait pas d'identifier un point de passage obligé pour l'instruction des consultations et des contentieux, mais de permettre, par des échanges thématiques, une meilleure connaissance de l'environnement juridique des directions.

Dans le même esprit, des contacts plus fréquents avec les directions pour le compte desquelles la DAJ instruit des contentieux administratifs doit permettre de lever les critiques relatives à l'insuffisante association de celles-ci au déroulement des procédures.

C. Une valorisation de l'offre de service est souhaitable

Il apparaît que tous les clients potentiels de la DAJ n'ont pas une connaissance précise des prestations qu'elle est susceptible de fournir, des modalités de sa saisine et des interlocuteurs à solliciter.

La mission n'a effectivement pas trouvé, outre les textes instituant la DAJ, de support de communication permettant de présenter à ses éventuels clients les prestations que la DAJ peut offrir ou les modalités de sa saisine. Si les directions avec lesquelles la DAJ entretient des liens étroits connaissent de fait son fonctionnement, la diffusion d'un « mode d'emploi » de la DAJ permettrait de présenter ses potentialités à des clients plus occasionnels et d'accroître ainsi le degré de sécurité juridique de leurs opérations.

La rénovation du processus d'instruction des consultations proposée *supra* rendra cette présentation encore plus nécessaire.

Outre la dimension « communication » attachée à cette action, elle peut être l'occasion pour la DAJ de s'inscrire vis à vis de ses clients dans une démarche partenariale. Une convention de service pourrait ainsi s'inspirer des indicateurs de performance du budget opérationnel de programme relatifs à la qualité de service, après que ceux-ci aient été précisés quant à leur périmètre et affinés quant à leur niveau d'objectif[5].

L'intérêt d'être davantage proactif se manifeste également sur les grands projets du ministère. Afin d'être associée de façon plus systématique aux dossiers juridiques majeurs, la DAJ ne doit pas se contenter de traiter les questions qu'on lui confie mais s'autoriser à proposer ses services de façon plus volontariste.

[5] Cf. titre II, A.

CONCLUSION

La qualité des prestations de la DAJ est reconnue et la pertinence des ses analyses est soulignée.

Si ses commanditaires expriment des besoins complémentaires, ceux-ci proviennent avant tout d'un mode de fonctionnement très traditionnel et de processus de travail trop peu adaptés à la diversité des sollicitations reçues.

La préoccupation légitime du maintien d'un haut niveau d'expertise n'est cependant pas incompatible avec le développement de pratiques managériales modernisées ou d'une communication plus proactive sur les services offerts.

En interne, la rénovation des processus d'instruction des dossiers doit permettre de favoriser une plus grande transversalité et de responsabiliser l'encadrement intermédiaire répondant ainsi aux attentes exprimées en matière de caractère opérationnel des avis et de maîtrise des délais.

Ces derniers, tout comme les autres indicateurs de satisfaction des clients, méritent par ailleurs de faire l'objet d'une démarche de pilotage plus active.

Enfin, la DAJ gagnerait à présenter, de façon plus volontariste, son offre de service afin tant de se faire connaître de l'ensemble de ses clients potentiels que d'être systématiquement associée aux aspects juridiques des grands projets du ministère.

A Paris, le 26 juillet 2006

L'inspecteur des finances

Magali BRABANT



INSPECTION GENERALE
DES FINANCES

N° 2006-M-038-02

Mission d'audit de modernisation

RAPPORT PARTICULIER

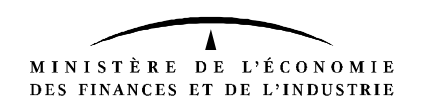
sur

les coûts et les rendements
de la fonction juridique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Établi par

Magali BRABANT
Inspecteur des finances

– JUILLET 2006 –



SOMMAIRE

INTRODUCTION

Le ministre de l'économie des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat ont confié à l'Inspection générale des finances un audit de modernisation de la fonction juridique du ministère.

Dans ce cadre, le présent rapport porte sur l'évaluation des coûts liés à la fonction juridique du MINEFI, qu'ils soient engagés par les différentes directions (I) ou plus spécifiquement par la direction des affaires juridiques (II).

La mission a choisi d'appréhender la fonction juridique de façon distincte pour les directions et pour la direction des affaires juridiques. Cette dernière peut en effet faire l'objet d'une approche structurelle incluant l'ensemble des coûts qu'elle génère. S'agissant en revanche des directions, une approche fonctionnelle a été retenue.

La fonction juridique exercée par les directions du MINEFI couvre en effet trois domaines principaux : l'élaboration des règles de droit, le conseil et l'expertise, les activités précontentieuses et contentieuses. Les activités normatives ont été exclues de l'évaluation des coûts en raison de leur dispersion et des différences d'interprétation des directions. De plus, les coûts induits par les compétences de conseil et d'expertise juridique en lien direct avec le cœur de métier des directions ont été écartés. L'évaluation des coûts a donc porté, d'une part sur les compétences que les directions ont développées ou se sont adjoint dans des spécialités de droit différentes de leur cœur de métier et, d'autre part, sur l'ensemble des activités contentieuses, que ce contentieux soit exceptionnel ou qu'il résulte de l'exercice même des missions des directions.

Les effectifs recensés ont été valorisés sur la base d'un coût englobant les rémunérations et indemnités auxquelles ont été ajoutées des charges pour pensions civiles ainsi qu'une quote-part de frais de fonctionnement.

I. LA FONCTION JURIDIQUE EST MOBILISEE DE FAÇON DIFFERENTE SELON QU'IL S'AGISSE DE DIRECTIONS A RESEAU OU DE DIRECTIONS D'ETAT MAJOR

A. Les principales directions à réseau concentrent leurs compétences juridiques sur des activités contentieuses

Les quatre grandes directions à réseau sont, à elles seules, à l'origine de 99% des coûts de la fonction juridique. En effet, la nature même de l'activité de la direction générale des impôts (DGI), de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) implique la conduite d'actions précontentieuses et contentieuses massives.

Ces actions sont principalement conduites par les services déconcentrés, l'administration centrale apportant son expertise dans les affaires complexes.

1. Les services déconcentrés sont les principaux acteurs du contentieux

Les services déconcentrés de ces 4 directions assurent 3 types d'actions précontentieuses ou contentieuses : en premier lieu, ils réalisent des actions de contrôle, en second lieu ils assurent le recouvrement forcé des recettes publiques et enfin, ils traitent d'actions contentieuses en demande et en défense.

Les actions de contrôle ont été considérées comme à dominante juridique lorsqu'elles tendent à remettre en cause les déclarations de contribuables (DGI, bureaux de douanes) et non quand elles ont d'autres finalités (surveillance douanière, contrôles de la DGCCRF).

Les services déconcentrés des impôts mobilisent, au titre de ces actions de contrôle près de 13 500 équivalents temps plein (ETP) qu'il s'agisse de contrôle sur pièces ou de contrôle fiscal externe. Ce dernier type d'action a porté, en 2005, sur plus de 52 000 opérations. La DGDDI mobilise quant à elle environ 1 500 ETP pour des actions de contrôle de déclarations.

Le recouvrement forcé est assuré, à titre principal, par la DGI et la DGCP[1]. Il convient néanmoins de préciser que le recouvrement de masse ne requiert pas de connaissances juridiques fines même s'il implique le respect d'un certain formalisme. Selon les estimations réalisées par la mission, ces directions mobilisent respectivement 3 400 et 4 750 ETP au recouvrement forcé des impôts. La DGCP mobilise par ailleurs 3 900 ETP pour assurer le recouvrement contentieux de masse relatif aux amendes et aux recettes des collectivités et établissements publics locaux.

Outre les effectifs qu'il mobilise, le recouvrement forcé génère des coûts externes : les frais de poursuites mandatés en 2005 s'élèvent ainsi à 71,8 M€ pour la DGI et à 34,8 M€ pour la DGCP, cette dernière internalisant 80% des frais d'huissiers.

Les actions contentieuses instruites par les services déconcentrés requièrent quant à elles des compétences juridiques plus affirmées. La caractéristique commune des 4 réseaux réside en effet dans une internalisation de la quasi-exclusivité des contentieux juridictionnels en demande et en défense.

La DGCCRF s'est ainsi dotée de correspondants départementaux, représentant 85 ETP, chargés de l'instruction des dossiers à transmettre au parquet et de la représentation de l'Etat devant les tribunaux. Un dispositif de même nature mobilise 204 ETP à la DGDDI, au sein de directions régionales et d'une direction nationale, et permet le traitement annuel d'environ 4 000 contentieux.

La DGCP dispose de pôles départementaux de recouvrement contentieux chargés des actions complexes et en particulier du contentieux juridictionnel. Ces pôles, regroupant 234 ETP instruisent les mémoires et assurent la représentation de l'Etat. Ils n'ont recours au ministère d'un avocat que lorsque l'Etat n'en est pas dispensé (affaires civiles) ou en appel. Par ailleurs, l'action contentieuse de la DGCP s'appuie sur des huissiers du Trésor représentant un peu moins de 700 ETP. Seulement 20% des affaires sont traitées par des huissiers privés.

---

[1] La DGDDI participe également à cette action mais les effectifs correspondants sont englobés dans les effectifs contentieux.

L'essentiel des activités contentieuses est cependant concentré sur la DGI. Elles regroupent des activités variées. La DGI assure ainsi le traitement des réclamations d'assiette dans leur phase administrative, qu'il s'agisse de recours gracieux (825 000 dossiers) ou contentieux (3,5 millions de réclamations déposées) ainsi que dans leur phase juridictionnelle. Près de 23 500 contentieux administratifs et 750 contentieux judiciaires ont ainsi été instruits en première instance en 2005. L'intervention des services déconcentrés en matière de contentieux pénal est plus accessoire car ils jouent un rôle de correspondant des bureaux de l'administration centrale chargés de l'instruction de ces dossiers. Ces différentes activités mobilisent, au sein des services déconcentrés de la DGI, près de 8 800 ETP.

Le contentieux juridictionnel conduit par ces 4 directions génère des frais de justice et de procédures estimés pour 2005 à 38,5 M€. Compte tenu du dispositif évoqué *supra*, ces frais proviennent dans une faible mesure d'honoraires d'avocats. Ils sont composés à 85% de dommages-intérêts et d'indemnisations provenant quasi exclusivement des accords transactionnels conclus par la DGDDI pour mettre fin au contentieux relatif à la taxe forestière.

2. L'administration centrale joue un rôle de relais dans les procédures complexes

Pour ces 4 directions, les administrations centrales assurent également des fonctions contentieuses. Toutes instruisent ainsi les contentieux en cassation tant devant les juridictions administratives que judiciaires.

Ces contentieux font l'objet d'un traitement essentiellement interne : les directions n'ont recours aux prestations d'avocats que lorsqu'elles ne sont pas autorisées à représenter l'Etat, ce qui est le cas devant la Cour de cassation.

Le recours aux services de la DAJ (direction des affaires juridiques) pour le traitement de ces dossiers est également marginal. A titre d'exemple, la DGCCRF n'a eu recours aux prestations de la DAJ que pour deux des 120 contentieux administratifs qu'elle a instruit en 2005.

Enfin, ces directions ne s'adjoignent pas de compétences juridiques en dehors de leur spécialité de droit, la présence de deux juristes constitutionnalistes à la direction de la législation fiscale constituant la seule exception observée.

Les effectifs mobilisés par ces activités contentieuses en administration centrale ont été estimés par la mission à 155 ETP dont 118 à la DGI. Contrairement aux autres, la DGI assure un traitement centralisé des poursuites pénales, outre l'instruction des contentieux en cassation.

Dans les 4 directions, le contentieux de personnel est également préparé par les bureaux spécialisés d'administration centrale, avant transmission à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration qui en assure la défense (cf. titre I-B).

Les coûts engagés par ces 4 directions à réseau peuvent ainsi être estimés à 2 091 millions d'euros et sont composés à 93% de frais de personnel. Une approche plus restrictive de la fonction juridique, consistant à exclure de ce chiffrage les effectifs chargés du contrôle des situations fiscales et du recouvrement forcé de masse, conduirait à réduire l'évaluation des coûts à 585 millions d'euros.

3. Les rendements, non systématiquement évaluables, sont très supérieurs aux coûts

La DGI et la DGCP concentrent 94% des coûts de la fonction juridique. Ce sont également ces deux directions pour lesquelles il est le plus aisé d'établir un rendement.

Ainsi l'action des personnels chargés du contrôle peut-elle être mise en regard des sommes encaissées au titre du contrôle fiscal, même si l'action des agents chargés du contrôle vise à asseoir un impôt juste plus qu'à maximiser les redressements. Par ailleurs, les paiements opérés par les contribuables après la date limite sont liés aux actions contentieuses, que celles-ci relèvent du recouvrement forcé ou du contentieux pur.

En 2005, ces actions contentieuses ont abouti au recouvrement de sommes évaluées par la mission à 33 137 millions d'euros. Elles comprennent les recouvrements sur contrôles fiscaux ainsi que l'ensemble des recettes perçues par ces deux réseaux après la date limite de paiement. Ces recettes sont à rapprocher des coûts mobilisés par les directions pour parvenir à leur encaissement soit, après retraitement des effectifs mobilisés par les réclamations gracieuses, 1 882 millions d'euros.

Par ailleurs, au rendement financier, tel qu'il a été mesuré, s'ajoute un rendement non mesurable, qui est la dissuasion de la fraude.

B. Les directions d'état-major sont plus axées sur la prévention des risques juridiques et, à ce titre, s'adjoignent des compétences

1. Des pôles juridiques rassemblent des compétences juridiques à vocations complémentaires

A la différence des directions évoquées précédemment, les préoccupations juridiques des directions d'état-major sont davantage centrées sur la sécurité juridique des opérations qu'elles conduisent. Afin de maîtriser les risques associés à ces opérations, plusieurs directions se sont dotées de pôles juridiques dont les compétences complètent celles de leurs bureaux dits « métiers ».

La direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) s'est ainsi adjoint les compétences d'un magistrat chargé de l'analyse des risques juridiques liés aux textes produits ainsi que d'un contractuel spécialisé dans les questions juridiques attachées aux négociations multilatérales.

Parallèlement, l'agence des participations de l'Etat dispose d'un pôle juridique chargé d'accompagner les opérations de cessions – privatisations des entreprises publiques ainsi que leurs restructurations. Composé de 3 personnes, il rassemble des compétences en matière de droit des affaires, de droit communautaire et de droit des privatisations.

La direction du budget s'est également dotée d'un attaché, chargé de soutenir les sous-directions dans leurs analyses juridiques.

Enfin, les directions dépendant du ministre délégué à l'industrie disposent de 7 juristes chargés d'une part de fonctions d'expertise juridique générale et d'autre part des relations avec la DAJ dans le cadre du traitement des contentieux.

Outre ces pôles juridiques, la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) engage des coûts bénéficiant à l'ensemble des directions en matière de documentation juridique. Si les documentalistes n'ont pas été intégrés au présent calcul de coût, les dépenses relatives à la documentation juridique ont été prises en compte. La DPMA expose ainsi annuellement 730 000 € au titre d'achat de périodiques, d'abonnements aux serveurs d'information juridique et d'achats d'ouvrages.

La DPMA s'est employée à valoriser cette documentation en créant une veille juridique mensuelle, bénéficiant d'une large diffusion au sein du MINEFI, et qui mobilise un agent de catégorie A. S'il appartient à la DPMA de coordonner le réseau documentaire, la mission s'interroge sur la pertinence d'une valorisation par ses soins de la documentation juridique. En effet, la direction des affaires juridiques dispose de compétences particulières en la matière qui la rendent légitime à assurer la veille juridique du MINEFI.

Ces fonctions préventives constituent l'élément central de la fonction juridique pour les directions d'état-major. Néanmoins, elles gèrent également un certain nombre de contentieux dont les principaux sont relatifs au personnel et aux pensions.

La DPMA assure ainsi, pour le compte et en liaison avec les directions du ministère, la gestion des dossiers contentieux déposés par les agents devant les juridictions administratives. L'action de la DPMA consiste à prodiguer des conseils aux directions au cours de la phase précontentieuse puis à assurer l'instruction des actions contentieuses portées devant les tribunaux. Cette activité mobilise 10 ETP.

Le service des pensions assure quant à lui une activité essentiellement contentieuse qui mobilise 65% des effectifs de son bureau juridique composé d'une trentaine d'ETP.

Le coût de ces différents pôles juridiques avoisine les 10 millions d'euros.

2. Le recours à des prestataires externes complète cette gamme de services

Outre ces compétences exercées en propre, les directions ont recours à des prestations externes. La DAJ constitue une source importante d'appui et d'expertise (cf. titre II). Par ailleurs, les directions mobilisent également des prestations externes, en matière juridique, de deux ordres.

En premier lieu, 5 des directions rencontrées ont recours aux vacations d'un conseiller d'Etat. Ces prestations s'avèrent complémentaires de celles offertes par la DAJ. En effet, elles permettent de disposer, dans des délais très courts, de compétence de haut niveau en matière de droit administratif ainsi que d'une connaissance fine des évolutions jurisprudentielles récentes ou en cours. Le coût de ces prestations est par ailleurs limité puisqu'il est évalué en moyenne à 15 700 € par an et par direction.

En second lieu, les compétences d'avocats-conseils sont sollicitées par la DGTPE, notamment par l'APE. Les prestations attendues de ces avocats prennent plusieurs formes. Il s'agit en effet d'études et de mémoires mais également de contrats ou des documents d'offres dans le cadre des opérations de privatisations.

Ces prestations sont obtenues selon deux modalités que sont d'une part le recours direct à des avocats et, d'autre part, le financement de ces prestations par l'intermédiaire de banques conseils dans le cadre des opérations de privatisations. Pour ces opérations, l'APE a en effet recours à des banques-conseils dont les prestations englobent un conseil juridique. Le coût des expertises juridiques ainsi obtenues en 2005 ne peut être budgétairement déterminé dans la mesure où le produit final des cessions fait l'objet d'une comptabilisation pour son montant net, commissions bancaires déduites et que les rémunérations des banques conseils incluent, sans distinction, des prestations financières et des conseils juridiques.

A la demande de la mission, l'APE a interrogé les banques conseils pour connaître le montant des rémunérations des avocats versées par ces dernières au titre des opérations clôturées au cours des exercices 2004 et 2005. Il en ressort que le coût peut être estimé à 1,8 M€ par an.

Deux critiques peuvent être formulées vis à vis de ce dispositif :

La première réside dans l'absence de visibilité budgétaire sur le montant des rémunérations des banques conseils. Cette critique est cependant levée par la mise en œuvre au 1er janvier 2006 d'un compte d'affectation spéciale pour les participations de l'Etat.

La seconde tient au fait que l'APE ne rémunère pas directement le cabinet d'avocats et n'est donc pas son donneur d'ordre. L'APE peut donc se trouver dans une situation délicate si un litige l'oppose à la banque conseil. Cette objection est cependant atténuée par deux éléments :

- malgré le filtre de la banque conseil, l'APE dispose d'une latitude réelle dans le choix des avocats associés aux opérations. Elle peut en effet refuser un cabinet déjà choisi par une banque conseil lors de la présentation d'une offre de prestations. Par ailleurs, lorsque la banque n'a pas présélectionné de cabinet d'avocats, l'APE est associée aux auditions de sélection. De toute façon, les relations de travail ultérieures s'établissent directement entre l'APE et l'avocat ;

- d'autre part, la définition d'un périmètre de mission très large permet à l'APE un recours quasi illimité aux prestations juridiques à un coût manifestement inférieur à ce que serait celui d'un contrat direct, nécessitant des avenants en cas de mobilisation de prestations complémentaires.

Le recours direct à un cabinet d'avocat permettrait à l'APE de se prémunir contre les risques liés à un éventuel litige avec la banque conseil. Il convient cependant de préciser que cette garantie complémentaire aurait un coût budgétaire dans la mesure où l'APE devrait négocier et financer toute prestation de conseil juridique non prévue initialement.

Au-delà du mode de financement de ces prestations, la mission reconnaît l'intérêt pour l'APE de recourir à des avocats conseils pour la gestion de dossiers nécessitant une grande réactivité et des compétences spécifiques.

Néanmoins, les prestations des avocats-conseils ne doivent pas nécessairement être exclusives de celles de la DAJ mais plutôt complémentaires. L'exemple de la privatisation des autoroutes permet d'illustrer cette nécessité : la participation de la DAJ, intervenue sur auto-saisine, à la levée des observations du Conseil de la concurrence en matière de privatisations des autoroutes a permis de conjuguer diverses compétences et d'aboutir rapidement à la formulation d'exigences nouvelles envers les sociétés candidates au rachat des sociétés autoroutières.

Des travaux communs auraient sans doute permis d'améliorer encore la sécurité juridique des opérations conduites.

Qu'il s'agisse de la conduite massive d'actions contentieuses, de la constitution de pôles d'expertise ou de prestations externes, le coût de la fonction juridique dans les différentes directions du MINEFI peut donc être évalué à 2 104 millions d'euros dans une approche large ou à 598 millions d'euros si l'on exclut les activités de contrôle et le recouvrement de masse. Cette distinction de périmètre ne concerne pas les directions d'état-major dont le coût juridique est estimé à 12,6 millions d'euros.

Tableau 1

(en M€)	2005
Directions d'état-major	13
Directions à réseau	
- actions purement contentieuses	586
- actions de contrôle, de recouvrement forcé et de contentieux	2 104

Outre les coûts ainsi supportés par les directions, les prestations de la DAJ, aujourd'hui d'usage gratuit, ont également un coût pour le ministère.

II. LES COUTS ENGAGES PAR LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES DEPASSENT LE CADRE MINISTERIEL

A. Les coûts engagés par la DAJ couvrent des activités variées au bénéfice du MINEFI mais également d'autres administrations

1. Constitués essentiellement de frais de personnel, les coûts de la DAJ lui permettent d'assurer trois types d'actions

Le coût complet de la DAJ est estimé par la mission à 22,5 millions d'euros. Il est constitué à près de 80% de coûts de personnel, qu'il s'agisse des rémunérations versées aux 204 équivalents temps plein employés par la DAJ, des charges pour pensions civiles associées ou des fonctions support ministérielles.

La seconde source de coûts est constituée par les frais de procédures civiles et administratives.

La DAJ finance ainsi sur son budget les frais engagés pour la conduite des contentieux instruits par l'agence judiciaire du Trésor. Ces frais, d'un montant de 3,5 millions d'euros, comprennent les frais de procédures, la rémunération des avocats représentant l'Etat devant les juridictions ainsi que les condamnations prononcées à l'encontre du MINEFI. Ces dernières sont cependant limitées puisqu'elles sont de l'ordre de 35 000 €.

Les condamnations prononcées par les juridictions civiles et pénales à l'encontre d'autres ministères ne sont pas supportées par la DAJ mais par les ministères concernés. Les montants en cause, non intégrés au présent chiffrage, peuvent être estimés à 20 millions d'euros.

Les frais liés aux contentieux administratifs instruits par la DAJ, de l'ordre de 500 000 €, sont plus limités, d'une part en raison du nombre moins important de dossiers et, d'autre part, du moindre recours aux prestations d'avocats.

Globalement, les coûts engagés par la DAJ couvrent trois types d'actions.

En premier lieu, la DAJ exerce des fonctions normatives et des activités de coordination juridique. Ces missions comprennent à titre principal l'élaboration de la réglementation relative à la commande publique mais également la coordination de la fonction normative du MINEFI visant au suivi de l'application des lois, ordonnances et directives européennes. Ces fonctions normatives mobilisent 18% des coûts de la DAJ soit 4,1 millions d'euros.

En deuxième lieu, la DAJ assure des prestations de conseil et d'expertise visant à améliorer la sécurité juridique des opérations conduites par l'Etat ou de ses projets de textes mais aussi à aider les administrations à résoudre des difficultés juridiques et à les conseiller lorsqu'elles conduisent des actions contentieuses. Ces fonctions de conseil, qui engagent la plus grande part des effectifs, mobilisent 37% des coûts de la DAJ soit 8,4 millions d'euros.

Enfin, la DAJ instruit, pour le compte des administrations, plusieurs types de contentieux. L'agence judiciaire du Trésor (AJT) dispose ainsi d'un monopole de représentation de l'Etat devant les juridictions judiciaires. Par ailleurs, la DAJ instruit les contentieux administratifs que les directions du MINEFI souhaitent lui confier. Cette activité contentieuse constitue la principale source de coût de la DAJ, en raison notamment des frais de procédures qu'elle implique. Son coût représente ainsi près de 45% du total soit 10 millions d'euros.

2. Ces coûts s'inscrivent majoritairement dans un cadre interministériel

Les différentes missions de la DAJ s'inscrivent dans un cadre interministériel.

En matière normative, l'élaboration de la réglementation relative à la commande publique bénéficie à l'ensemble des administrations publiques. Les fonctions de coordination juridiques comportent également un large volet interministériel dans la mesure où le MINEFI peut être amené à coordonner l'action de plusieurs ministères.

Les actions de conseil et d'expertise bénéficient quant à elles essentiellement aux directions du MINEFI dont les sollicitations représentent 70% du total. Une ouverture réelle sur d'autres administrations s'observe néanmoins, essentiellement en matière de commande publique mais également dans les autres spécialités de droit.

Enfin, les activités contentieuses sont très largement réalisées au bénéfice d'autres ministères en raison de la nature du mandat de l'agence judiciaire du Trésor. Seuls 5% des contentieux judiciaires concernent le MINEFI. Les ministères de l'Intérieur, de la Justice et de la Défense représentent les deux tiers des dossiers traités par l'AJT en raison de contentieux en demande résultant de voies de fait et violences subies par leurs agents ou de contentieux en défense liés aux indemnisations pour détention provisoire.

Les contentieux administratifs instruits par la DAJ concernent quant à eux de façon quasi exclusive les directions du MINEFI.

Compte tenu de ces éléments, les deux tiers des coûts engagés par la DAJ le sont au bénéfice d'autres ministères ou dans un cadre interministériel. Conformément aux principes de la loi organique relative aux lois de finances, la facturation de ces prestations est souhaitable. Elle pourrait être mise en œuvre rapidement pour les contentieux et élargie, à terme, aux consultations.

B. Certaines de ces activités ont des conséquences financières immédiates

L'activité de la DAJ n'emporte pas systématiquement des conséquences financières immédiates. Les conseils qu'elle prodigue ont ainsi pour effet de sécuriser les opérations juridiques et d'éviter des contentieux ultérieurs sans pour autant que le rendement de ces actions ne soit chiffrable.

De la même façon, les contentieux traités ne comportent pas tous une dimension indemnitaire. L'essentiel des contentieux administratifs porte ainsi sur la légalité des actes plus que sur d'éventuelles réparations.

Néanmoins, certains contentieux ont un impact financier direct, soit en raison des sommes obtenues par l'Etat, soit en raison des condamnations prononcées à son encontre.

S'agissant des contentieux en demande, les investigations réalisées par la mission conduisent à réévaluer le montant des condamnations obtenues par l'Etat publié par la DAJ dans le rapport d'activité ministériel, ce montant n'intégrant pas les décisions pénales. Au total, les sommes obtenues par l'Etat sont estimées à 56 millions d'euros dont 50 millions sont recouvrés dans l'année de leur prise en charge.

Les informations contenues dans les applications de gestion de la DAJ, qui ne recensent cependant que les deux tiers des condamnations faute d'un enregistrement rigoureux, font apparaître que les sommes obtenues représentent 75% des sommes demandées.

S'agissant du contentieux en défense, les condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat sont imputées aux administrations d'origine et constituent des sources de coûts. L'action de la DAJ permet néanmoins de limiter ces condamnations par rapport aux demandes formulées par les requérants, économies qui peuvent être assimilées à un rendement. Après retraitement des demandes liées aux indemnisations pour détention provisoire pour lesquelles un barème jurisprudentiel existe, les économies réalisées peuvent être estimées à 85 millions d'euros pour le contentieux judiciaire soit 87% des demandes initiales.

Les économies obtenues en matière administrative sont plus faibles en montant compte tenu du nombre plus réduit d'affaires. Elles représentent néanmoins 10 millions d'euros soit 94% des sommes demandées par les requérants.

Au total, le rendement des actions contentieuses menées par la DAJ peut être évalué à 150 millions d'euros, à rapprocher des 10 millions d'euros de coûts générés par cette activité.

CONCLUSION

Le MINEFI mobilise des compétences juridiques variées, qu'il s'agisse de la gestion d'un contentieux de masse attaché à l'exercice de ses missions fiscales ou de la sécurisation des opérations qu'il conduit.

Par ailleurs, le MINEFI se positionne comme un prestataire de services pour la communauté des ministres grâce, en particulier, aux prestations de la direction des affaires juridiques. La mise en œuvre d'une facturation de ses prestations, outre sa conformité aux principes de la LOLF, aurait une vocation pédagogique.

Le rapport coût / rendement de la fonction juridique du MINEFI ne peut être systématiquement établi dès lors que les activités juridiques n'emportent pas systématiquement des conséquences financières immédiates. Ainsi, les diverses expertises ont pour objectif de sécuriser les opérations juridiques et d'éviter des contentieux ultérieurs sans pour autant que le rendement de ces actions soit chiffrable. Néanmoins, en matière contentieuse, les rapports coût / rendement mettent en évidence l'importance des enjeux.

Par ailleurs, les compétences internes et les prestations d'expertise externes mobilisées par les différentes directions du ministère sont généralement complémentaires. La recherche d'une plus grande proximité entre ces différents prestataires permettrait néanmoins de créer des synergies et d'améliorer encore la sécurité juridique des opérations.

Sur ce point, les prestations offertes par la direction des affaires juridiques ne sont pas toujours bien connues. La saisine de la DAJ n'est dès lors pas toujours un réflexe, soit en raison d'une méconnaissance de la diversité de son offre de services, soit en raison de considérations relatives à ses modalités de fonctionnement. Il importe donc pour cette dernière de mener une réflexion sur ses processus de travail ainsi que de mieux se faire connaître et de communiquer sur son offre de services (cf. rapport relatif à la qualité des prestations de la DAJ).

A Paris, le 26 juillet 2006

L'inspecteur des finances

Magali BRABANT